ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVII SECTIO G 2000

Zakład Prawa Międzynarodowego
Filia UMCS w Rzeszowie

ELŻBIETA DYNIA

Obywatelstwo w świetle prawa międzynarodowego

Citizenship in the light of international law

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego osoby przebywające na terytorium państwa dzieli się na obywateli i cudzoziemców. Zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy podlegają prawu danego państwa. Wyjątek stanowią osoby, których ze względu na sprawowanie funkcji organów innych państw lub też organizacji międzynarodowych i przysługujące (na podstawie prawa międzynarodowego) przywileje i immunitety, nie traktuje się jako części składowej ludności państwa.

Instytucją łączącą trwale, pod względem prawnym, jednostkę z państwem jest obywatelstwo. Brak jest jednak definicji obywatelstwa zarówno w normach prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego. Definicje obywatelstwa prezentowane są natomiast w doktrynie, w której zwraca się często uwagę na prawnomiędzynarodowe i wewnątrzpaństwowe aspekty obywatelstwa. W pierwszym wypadku kładzie się nacisk przede wszystkim na prawną przynależność jednostki do danego państwa, określając obywatelstwo jako węzeł prawny łączący osobę fizyczną z państwem[1]; w drugim wypadku – na całokształt wzajemnych praw i obowiązków wynikających dla jednostki i państwa z tej

[1] Por. definicje [w:] A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, PWN, Warszawa 1979, s. 265; R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 248; W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, PWN, Warszawa 1995, s. 252.

przynależności[2]. Wymienione aspekty obywatelstwa zawiera definicja zaproponowana przez J. Jagielskiego: „[...] obywatelstwo można ogólnie określić jako instytucję prawną, której istota polega na istnieniu względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa, który stwarza podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa"[3].

Pierwszą próbą zdefiniowania pojęcia obywatelstwa w umowie międzynarodowej, nie mającej jeszcze charakteru umowy prawnie wiążącej, było określenie przyjęte w projekcie Europejskiej Konwencji o obywatelstwie z 10 XI 1995 r., opracowanym przez Komitet Ekspertów ds. Obywatelstwa Rady Europy. W art. 3 tego projektu przewidziano, że dla celów Konwencji „obywatelstwo oznacza węzeł prawny między jednostką i państwem, i nie wskazuje pochodzenia etnicznego danej osoby"[4]. Jak zauważa Z. Galicki, definicja ta „[...] nie rozstrzyga w sposób wyraźny, czy obywatelstwo ma być rozumiane przede wszystkim jako stosunek prawny między jednostką i państwem, czy też raczej jako status prawny danej jednostki lub jeden z jego elementów"[5].

Obywatelstwo stanowi podstawę, na której opiera się ogół praw i obowiązków jednostki wobec państwa oraz państwa względem jednostki będącej jego obywatelem. Jako prawa jednostki związane z obywatelstwem wymienia się na ogół prawa polityczne, prawo do ochrony dyplomatycznej, prawo do powrotu do kraju, zaś jako obowiązki – wierność wobec państwa, posłuszeństwo, obowiązek służby wojskowej. Natomiast obywatelstwo daje państwu podstawę do wykonywania swej jurysdykcji nad jednostką, która pozostaje z nim w trwałym związku prawnym, również poza granicami kraju, na terytorium nie podlegającym niczyjej suwerenności lub na terytorium innego państwa za jego zgodą. Państwo sprawuje więc nad jednostką opiekę dyplomatyczną[6]. Polega ona na tym, że państwo może występować wobec innych państw i organizacji międzynarodowych w imieniu swoich obywateli, w określonych wypadkach

[2] Np. definicja W. Ramusa: „Obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym łączącym osobę fizyczną z państwem. Oznacza ono prawną przynależność osoby do określonego państwa, z której wynikają wzajemne prawa takiej osoby i państwa. Prawa te i obowiązki stanowią materialnoprawną treść obywatelstwa i są ustalane przez państwo; są one uzależnione od warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych, wobec czego muszą być różne w poszczególnych państwach, a nawet w jednym i tym samym państwie w różnych jego okresach"; W. Ramus: *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1989, s. 21.

[3] J. Jagielski: *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1998, s. 20.

[4] Z. Galicki: *Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka?*, [w:] *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej*, pod red. P. Bajdy, Warszawa 1996, s. 5–6.

[5] *Ibidem*, s. 6.

[6] Por. art. 3, ust. 1, pkt b Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 IV 1961 r., UNTS, vol. 500, s. 223; Dz. U. 1965, nr 37, poz. 232, załącznik.

ponosi ono odpowiedzialność wobec innych podmiotów za ich działanie, ma również obowiązek przyjmować na swe terytorium własnych obywateli, np. wydalonych z terytoriów obcych państw.

Obywatelstwo jest instytucją należącą do prawa wewnętrznego poszczególnych państw, zgodnie z prawem międzynarodowym każde państwo samo określa, kto jest jego obywatelem. Tak więc zdefiniowanie warunków nabycia i utraty obywatelstwa należy do kompetencji każdego państwa. Potwierdził to Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w 1923 r. w swej opinii doradczej w sprawie wydanych przez rząd francuski dekretów regulujących zagadnienia obywatelstwa w protektoratach francuskich Maroka i Tunezji, stwierdzając, że: „w obecnym stanie prawa międzynarodowego sprawy obywatelstwa należą [...] zasadniczo do kompetencji własnej państwa"[7]. Zasadę tę potwierdza również Konwencja haska z 12 IV 1930 r. w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa, która w art. 1 stanowi: „Każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem. Ustawodawstwo to powinno być przyjęte przez inne państwa, byleby było ono zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa"[8]. Podobnie formułuje to, przyjęta przez Radę Europy 6 listopada 1997 r., Europejska Konwencja o obywatelstwie[9], która stwierdza, że obywatelstwo jako związek prawny między osobą a państwem nie określa przynależności etnicznej jednostki. Państwo jest władne określić w przepisach, kto może być jego obywatelem. Muszą one być jednak zgodne z odpowiednimi umowami międzynarodowymi, zwyczajowym prawem międzynarodowym oraz powszechnie uznawanymi zasadami prawa odnoszącymi się do obywatelstwa.

Państwa, regulując sprawy obywatelstwa w drodze swego ustawodawstwa wewnętrznego, powinny również brać pod uwagę wymagania prawa międzynarodowego w tym zakresie. Tak więc pewne ograniczenie możliwości swobodnego kształtowania instytucji obywatelstwa przez ustawodawstwo wewnętrzne państw może wynikać z umów międzynarodowych, które mogą na przykład zobowiązywać państwo do wprowadzenia do prawa wewnętrznego (regulującego zagadnienie obywatelstwa) zasad i norm przewidzianych przez te umowy.

---

[7] W. Góralczyk: *op. cit.*, s. 252–253.

[8] LNTS, vol. 179, s. 89; Dz. U. 1934, nr 27, poz. 217; Dz. U. 1937, nr 47, poz. 361 i 362 i nr 77, poz. 568. Konwencja ta nie weszła w życie z powodu braku odpowiedniej liczby ratyfikacji. Wcześniej koncepcja wyłączności prawa wewnętrznego, z zastrzeżeniem ewentualnych ograniczeń międzynarodowoprawnych, znalazła wyraz w art. 2 tzw. Projektu harwardzkiego Konwencji o obywatelstwie z 1 IV 1929 r., opracowanego przez grupę naukowców z uniwersytetu Harvard. Por. „American Journal of International Law (AJIL)" 1929, vol. 23, Special Supplement, s. 13.

[9] Document CDCJ (96)69 + Addenum. Konwencja była otwarta do podpisu w dniu 7 listopada 1997 r.

Istotne jest również zastrzeżenie, że żadne państwo nie może wkraczać w dziedzinę zastrzeżoną dla kompetencji innych państw, co stanowi konsekwencję zasady suwerennej równości państw w prawie międzynarodowym. Wynika stąd zakaz regulacji przez jedno państwo warunków nabycia i utraty obywatelstwa innego państwa oraz zakaz rozciągania przez jedno państwo swego obywatelstwa na obywateli innego państwa bez ich zgody. Żadne państwo nie jest również uprawnione do rozciągania swego obywatelstwa na terenie, na którym nie sprawuje pełnej suwerenności (np. na obszary znajdujące się pod okupacją wojskową). Wszystkie te zasady nie zostały skodyfikowane i mają jedynie charakter zwyczajowy. Znalazły one potwierdzenie w praktyce międzynarodowej[10].

Instytucja obywatelstwa ma duże znaczenie zarówno dla państw, jak i dla jednostek; z tego względu państwa powinny starać się, aby każdy człowiek posiadał obywatelstwo jakiegoś z nich, natomiast każdy człowiek powinien mieć prawo do posiadania obywatelstwa. Po raz pierwszy prawo do obywatelstwa zostało proklamowane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 XII 1948 r., w której w art. 15 stwierdza się: „1. Każda jednostka ma prawo do obywatelstwa. 2. Nikogo nie można arbitralnie pozbawić jego obywatelstwa, ani też prawa do zmiany jego obywatelstwa"[11]. Również w art. 24, ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 XII 1966 r. zostało zawarte postanowienie, że: „każde dziecko ma prawo do nabycia obywatelstwa"[12]. Podobnie Konwencja o Prawach Dziecka z 20 XI 1989 r. przewiduje w art. 7, ust. 1, że „dziecko począwszy od urodzenia będzie miało prawo do [...] uzyskania obywatelstwa". Natomiast w art. 8, ust. 1 tej Konwencji „państwa-strony zobowiązują się szanować prawo dziecka do zachowania swej tożsamości, w tym swego obywatelstwa"[13]. W art. 5 Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 III 1966 r. państwa-strony Konwencji zobowiązały się zakazać i zlikwidować wszelką dyskryminację rasową we wszystkich jej formach oraz zapewnić prawo każdemu, bez żadnego zróżnicowania, do korzystania m.in. z prawa do obywatelstwa[14]. Najszersze określenie prawa do obywatelstwa zawiera Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 22 XI 1969 r., która w art. 20 stanowi:

---

[10] W. Czapliński: *Międzynarodowe aspekty obywatelstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1984, z. 3, s. 98.

[11] Rezolucja nr 777 i 778/III Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r., „Zbiór Dokumentów" 1958, nr 10-12, s. 1 oraz memorandum ONZ z 14 maja 1954 r., „Yearbook of the International Law Comission" 1954, v. II, s. 59.

[12] Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167, załącznik.

[13] Dz. U. 1991, nr 120, poz. 526.

[14] Dz. U. 1969, nr 25, poz. 187.

„1. Każda osoba ma prawo do obywatelstwa.

2. Każda osoba ma prawo do obywatelstwa tego państwa, na którego terytorium się urodziła, o ile nie posiada prawa do jakiegokolwiek innego obywatelstwa.

3. Nikt nie będzie samowolnie pozbawiony swojego obywatelstwa lub prawa do jego zmiany"[15].

Natomiast Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 XI 1950 r.[16], łącznie z przyjętymi później protokołami, nie zawiera żadnych postanowień dotyczących prawa do obywatelstwa. Jedynie w art. 5 Europejskiej Konwencji o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r., stwierdzono, iż: „Przepisy każdego państwa–strony dotyczące obywatelstwa, będą oparte na następujących ogólnych zasadach:

a) każdy ma prawo do obywatelstwa,

b) należy unikać stanu bezpaństwowości,

c) nikt nie może być arbitralnie pozbawiony jego lub jej obywatelstwa,

d) niedopuszczalna jest dyskryminacja ze względu na płeć, wyznanie, rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe, etniczne (lub społeczne),

e) ani zawarcie, ani też zmiana obywatelstwa przez jednego z małżonków w trakcie trwania małżeństwa nie wywierają automatycznie wpływu na obywatelstwo drugiego małżonka".

W kwestii, czy obywatelstwo jest prawem człowieka, poglądy doktryny nie są klarowne. Podkreśla się w niej, że nawet jeśli postanowienie o prawie dziecka do nabycia obywatelstwa zostało ujęte w wiążącej umowie międzynarodowej, jak ma to miejsce w przypadku Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych czy Konwencji Praw Dziecka, to jednak takie postanowienie nie zobowiązuje państwa, by nadawało swe obywatelstwo każdemu dziecku urodzonemu na jego terytorium[17].

Realizacja prawa do obywatelstwa jest uzależniona przede wszystkim od indywidualnych decyzji państw, które mogą zastrzec sobie liczne warunki i ograniczenia zobowiązań w tym zakresie. Jak zauważa Z. Galicki: „[...] w chwili obecnej trudno jest jeszcze mówić o ostatecznie ukształtowanym prawie jednostki do obywatelstwa, prawie rozumianym całościowo jako podstawowe prawo człowieka, prawie dającym uprawnienie do dochodzenia na forum międzynarodowym jego naruszeń i prawie traktatowym w efekcie jako istotny element statusu prawnego danej osoby"[18].

Nabycie obywatelstwa może nastąpić przez urodzenie, nadanie (naturalizację), zamążpójście, przysposobienie i opcję.

---

[15] Tekst [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik: *Prawa człowieka. Wybór materiałów*, Toruń 1993, s. 383–415.

[16] Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

[17] Szerzej na ten temat Z. Galicki: *op. cit.*, s. 10–11.

[18] *Ibidem*, s. 11–12.

Nabycie obywatelstwa przez urodzenie odbywa się według zasady prawa krwi (*ius senguinis*), nazywanej też zasadą pochodzenia, bądź według zasady prawa ziemi (*ius soli*), znanej też jako zasada terytorialna. W pierwszym wypadku o obywatelstwie jednostki decyduje obywatelstwo rodziców. W drugim – miejsce urodzenia, czyli jednostka nabywa obywatelstwo państwa, na terytorium którego się urodziła. Obie te zasady są wykorzystywane przez współczesne państwa do realizacji prawnej nabywania obywatelstwa z mocy prawa na podstawie kryterium urodzenia. Zasady te nie są jednak stosowane wyłącznie w czystej formie i w praktyce ustawodawstwo państw często łączy elementy tych dwóch zasad, czego rezultatem jest traktowanie jako swego obywatela zarówno dziecka urodzonego przez własnych obywateli poza granicami kraju, jak też i dziecka cudzoziemców urodzonego na terytorium danego państwa. Zazwyczaj ustawodawstwa poszczególnych państw, przyjmując jako podstawową zasadę prawo krwi lub prawo ziemi, dopuszczają posiłkowe stosowanie drugiej zasady. Na przykład w Ustawie o obywatelstwie polskim z 15 lutego 1962 r.[19] jako zasadnicze kryterium nabycia obywatelstwa z mocy prawa przez urodzenie przyjęto zasadę prawa krwi, która ma rangę normy konstytucyjnej. Art. 34 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi: „Obywatelstwo polskie nabywa się poprzez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi [...]"[20]. Ustawa dopuszcza jednak posiłkowo stosowanie zasady terytorialnej, tj. „prawa ziemi". Przedmiotowe zagadnienie formułuje w ten sposób, że dziecko urodzone lub znalezione w Polsce nabywa obywatelstwo polskie, gdy oboje rodzice są nieznani bądź nieokreślone jest ich obywatelstwo lub nie mają żadnego obywatelstwa.

Przez naturalizację rozumie się instytucję prawną umożliwiającą nabycie obywatelstwa przez osobę, która poprzednio miała inne obywatelstwo lub nie posiadała żadnego obywatelstwa. Uważa się, że naturalizacja może nastąpić w sześciu następujących przypadkach: małżeństwa, przysposobienia, opcji, uzyskania domicylu, mianowania jako urzędnika służby państwowej lub najczęściej na podstawie podania zainteresowanej jednostki[21].

Ustawodawstwo państw zwykle uzależnia naturalizację od spełnienia pewnych warunków, takich jak np.: znajomość języka, wymóg zamieszkiwania na terytorium danego państwa przez określony czas, posiadanie środków utrzymania, węzły rodzinne z obywatelami państwa, osiągnięcie pewnego wieku i innych. Może ono również uzależnić nadanie obywatelstwa od utraty lub rezygnacji z obcego obywatelstwa. Formułowanie przez ustawodawstwa państw warunków niezbędnych do nadania obywatelstwa wynika z zasady, że samo przejściowe przebywanie jakiejś osoby na terytorium państwa nie daje tytułu do nadania jej

[19] Dz. U. 1962, nr 10, poz. 49.
[20] Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
[21] J. Gilas: *Prawo międzynarodowe*, Wyd. COMER, Toruń 1995, s. 264.

obywatelstwa. Państwa powinny unikać nadawania swego obywatelstwa jednostkom bez ich zgody i jednostkom nie mającym z nimi żadnych istotnych powiązań. Za takie uznaje się urodzenie na terytorium państwa lub z rodziców mających jego obywatelstwo, zawarcie małżeństwa z jego obywatelem, adopcję, dawniejsze posiadanie jego obywatelstwa, wstąpienie do służby wojskowej danego państwa czy nabycie terytorium. Chodzi więc o konieczność istnienia efektywnego związku między państwem nadającym obywatelstwo i jednostką.

Zasada efektywnego obywatelstwa uznawana w praktyce i doktrynie znalazła również zastosowanie w orzecznictwie międzynarodowym[22]. Szczególnie znaczący wpływ na kształt zasad zwyczajowych prawa o obywatelstwie wywarły dwa orzeczenia: wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Nottebohma z 1955 r. i orzeczenie Amerykańsko-Włoskiej Komisji Koncyliacyjnej w sprawie Flegenheimera z 1958 r.[23]

Europejska Konwencja o obywatelstwie nakazuje wprowadzenie ułatwień w otrzymywaniu obywatelstwa przez małżonków, dzieci i osoby urodzone na terytorium danego państwa – lub mieszkające w nim przez określony czas przed ukończeniem 18 lat – oraz w nim legalnie zamieszkujące, a także przez osoby nie mające żadnego obywatelstwa lub mające status uchodźcy (również legalnie w nim zamieszkujące). Przewiduje też możliwość szybkiego otrzymania obywatelstwa państwa należącego do Unii Europejskiej przez obywatela innego członka Unii Europejskiej (wynika to bowiem z posiadanego już obywatelstwa, a nie pochodzenia etnicznego). Obywatelstwo przysługuje, oczywiście, dzieciom rodziców już je posiadających (państwo może jednak wprowadzić wyjątki w odniesieniu do dzieci urodzonych za granicą). Dzieciom urodzonym na terytorium danego państwa, jeżeli nie otrzymują automatycznie jego obywatelstwa, może być ono przyznane *ex lege* lub – jeśli nie nabywają żadnego innego obywatelstwa – na wniosek zgłoszony zgodnie z procedurą obowiązującą w danym kraju.

O obywatelstwie kobiet zamężnych mówi art. 10 Konwencji w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa z 12 IV 1930 r., który stwierdza, że nadanie obywatelstwa mężowi nie powoduje nadania obywatelstwa żonie, bez jej zgody. Potwierdza to również art. 1 Konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych, przyjętej w Montevideo 26 XII 1933 r.[24] Najpełniej kwestię nabycia obywatelstwa przez zamążpójście reguluje Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych, podpisana w Nowym Jorku 20 II 1957 r.[25] Według Konwencji ani zawarcie, ani rozwiązanie małżeństwa między obywatelami dwóch państw nie wpływa automatycznie na zmianę obywatelstwa

[22] Szerzej na ten temat zob. J. Symonides: *Zasada rzeczywistej więzi a obywatelstwo osób fizycznych*, „Nowe Prawo" 1967, nr 2.

[23] JCJ Reports 1955, s. 4; AJIL 53 (1959) z. 4, s. 944.

[24] „American Journal of International Law (AJIL)", vol. 28, Supp. (1934), s. 61.

[25] UNTS, vol. 309, s. 65; Dz. U. 1959, nr 56, poz. 334 i 335.

kobiety (art. 1). Państwa-strony Konwencji w art. 3 zgodziły się, że żona obywatela, będąca cudzoziemką, może na własną prośbę uzyskać obywatelstwo męża w drodze specjalnie uproszczonej procedury naturalizacyjnej, a przyznanie tego obywatelstwa może być ograniczone względami bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego.

Ustawodawstwa państw określają też warunki uzyskiwania obywatelstwa przez przysposobienie (adopcję). Z reguły adoptowany uzyskuje obywatelstwo adoptującego.

Opcja jest prawem wyboru, przez osobę fizyczną, jednego obywatelstwa spośród kilku. Opcja może dotyczyć kobiet zawierających związek małżeński z cudzoziemcem lub osób, o których obywatelstwie zadecydowali rodzice, jeśli osiągnęły określony wiek. Instytucja ta może również mieć zastosowanie w związku ze zmianami terytorialnymi, zwłaszcza w związku z sukcesją państw, dając możliwość wyboru obywatelstwa osobom zamieszkałym na terytorium przechodzącym pod zwierzchnictwo innego suwerena. Pojęcie opcji oznacza „prawo przyznane na podstawie umowy międzynarodowej w związku ze zmianami terytorialnymi mieszkańcom terytorium odstępowanego do dokonania wyboru w określonym terminie między dotychczasowym obywatelstwem a obywatelstwem nowego suwerena"[26]. Zgodnie ze współczesnym prawem międzynarodowym nie można mówić o obowiązku zapewnienia opcji czy też o zwyczajowym zagwarantowaniu tego uprawnienia. Na mocy umowy międzynarodowej obywatelstwo ludności na terytorium podlegającym sukcesji może pozostać niezmienione. Konsekwencją przyjęcia takiej umowy jest wymiana ludności między zainteresowanymi państwami. Inna możliwość – to zmiana obywatelstwa osób związanych z cedowanym terytorium na obywatelstwo sukcesora. Wcześniej dominował pogląd, zgodnie z którym osoby zamieszkujące terytorium zmieniające suwerena automatycznie traciły obywatelstwo państwa-poprzednika, nabywając jednocześnie obywatelstwo sukcesora (zasada automatyzmu). Zasada automatyzmu została osłabiona wraz z rozwojem koncepcji praw człowieka[27]. Na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego w sytuacji wyboru innego obywatelstwa niż państwa, które nabyło zwierzchnictwo nad określonym terytorium, osoby takie nie są zobowiązane do opuszczenia tego terytorium i podlegają ochronie międzynarodowej – z punktu widzenia zasad prawa międzynarodowego dotyczących cudzoziemców.

Problem obywatelstwa w wypadku sukcesji państw stał się przedmiotem zainteresowania KPM, która w czasie 45 sesji w 1993 roku podjęła decyzję o włączeniu tematu „Wpływ sukcesji państw na obywatelstwo osób fizycznych

[26] Z. Rotocki: *Opcja i plebiscyt a samostanowienie ludności w tradycyjnym prawie międzynarodowym*, „Studia Prawnicze" 1972, z. 34, s. 130.

[27] Szerzej na ten temat zob. W. Czapliński: *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)*, Warszawa 1998, szczególnie s. 186–195.

i prawnych" do programu prac Komisji. W 1997 roku Komisja przyjęła w pierwszym czytaniu projekt uchwały w sprawie wpływu sukcesji na obywatelstwo osób fizycznych.

Projekt składa się z dwóch części: ogólnej oraz dotyczącej poszczególnych typów sukcesji. Część ogólna opiera się na trzech podstawowych zasadach: kompetencji prawa wewnętrznego do regulowania obywatelstwa (preambuła i art. 3 projektu), uwzględnienia w maksymalnie możliwym zakresie woli zainteresowanych osób odnośnie do posiadanego/nabytego obywatelstwa (przez wprowadzenie instytucji opcji – art. 7) oraz eliminacji zjawiska bezpaństwowości w wyniku sukcesji państw (art. 2)[28].

Kwestia obywatelstwa w wypadku sukcesji państw była również przedmiotem zainteresowań Rady Europy, co znalazło wyraz w przepisach art. 18–20 Europejskiej Konwencji o obywatelstwie z 1997 roku. W artykule 18 określone zostały gwarancje proceduralne, których należy przestrzegać w związku z regulacją obywatelstwa w razie sukcesji państw, oraz kryteria, które należy brać pod uwagę przy rozstrzyganiu poszczeg lnych przypadków.

Również Deklaracja w sprawie konsekwencji sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa osób fizycznych, przyjęta przez Komisję wenecką 14 września 1966 roku, potwierdzając prymat ustawodawstwa wewnętrznego zainteresowanych państw w zakresie regulacji kwestii związanych z obywatelstwem, wyklucza zasadę automatycznego nabycia obywatelstwa sukcesora, podkreślając przy tym, że wszelkie decyzje podejmowane w indywidualnych sprawach nie mogą mieć charakteru arbitralnego, a zainteresowanym osobom musi przysługiwać prawo do skutecznego środka odwoławczego[29].

Utrata obywatelstwa może nastąpić na skutek zwolnienia z obywatelstwa lub pozbawienia obywatelstwa. Zwolnienie z obywatelstwa najczęściej następuje na prośbę zainteresowanej osoby lub w przypadku nabycia obywatelstwa innego państwa, czasami przez zamążpójście. Wspomniana wcześniej Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., w art. 13 i 14 stwierdza, że każda osoba ma prawo do posiadania obywatelstwa i jego zmiany, a także do swobodnego opuszczania terytorium państwa ojczystego. Państwa mogą jednak wprowadzać ograniczenia swobody korzystania z tego prawa, jednak muszą one być zgodne z zasadą niedyskryminacji. Zgodnie z Europejską Konwencją o obywatelstwie państwa uznają prawo do zrzeczenia się obywatelstwa (chyba że dana osoba stałaby się w ten sposób bezpaństwowcem), mogą jednak wprowadzić ograniczenie stosowania tej procedury jedynie do osób zamieszkałych za granicą.

Pozbawienie obywatelstwa może nastąpić np. w przypadku naruszenia obowiązku wierności państwu, uchylania się od służby wojskowej, wstąpienia do służby wojskowej lub państwowej państwa obcego. Polska Ustawa o obywatel-

[28] *Ibidem*, s. 208.

[29] *Ibidem*, s. 211–212.

stwie z 1962 roku przewiduje możliwość pozbawienia obywatelstwa obywatela polskiego przebywającego za granicą (ale nie czasowo), jeżeli zaistniały określone w art. 15 ustawy przyczyny. Należą do nich: naruszenie wierności wobec Rzeczpospolitej Polskiej, działanie na szkodę żywotnych interesów RP, nielegalne opuszczenie obszaru Polski po dniu 9 maja 1945 r., odmowa powrotu do Polski na wezwanie właściwego organu państwowego, uchylanie się od wykonywania obowiązku wojskowego, skazanie za granicą za przestępstwa będące zbrodnią pospolitą lub bycie recydywistą. Aktualnie podstawowe znaczenie ma nowa zasada, jaką wprowadziła Konstytucja artykułem 34 ust. 2: „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się zrzeknie". Tak więc w obecnym stanie prawnym pozbawienie obywatelstwa jest niedopuszczalne. Jedynym sposobem utraty obywatelstwa polskiego jest więc dobrowolne zrzeczenie się go przez osobę za zgodą Prezydenta. Również Europejska Konwencja o obywatelstwie stwierdza, że władze nie mogą pozbawić obywatelstwa z własnej inicjatywy. Wyjątkami od tej reguły są następujące sytuacje: dobrowolne przyjęcie innego obywatelstwa; otrzymanie obywatelstwa danego państwa w wyniku oszustwa, podania fałszywych informacji itp.; dobrowolna służba wojskowa w obcej armii; postępowanie poważnie zagrażające żywotnym interesom państwa; brak autentycznych więzi z krajem osoby zamieszkującej za granicą; adopcja dziecka, które nabywa lub posiada obce obywatelstwo jednego lub obojga rodziców. W większości tych sytuacji państwo może odstąpić od odebrania obywatelstwa, jeżeli w ten sposób dana osoba stałaby się bezpaństwowcem.

Każde państwo określa w swym ustawodawstwie szczegółowe warunki utraty obywatelstwa. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego istotne jest, by utrata obywatelstwa nie spowodowała sytuacji, w której jednostka stałaby się bezpaństwowcem. Również niedopuszczalne jest pozbawienie obywatelstwa ze względów np. rasowych, religijnych czy narodowościowych.

Konwencja haska z 12 IV 1930 r. w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa w preambule stwierdza, że „leży w ogólnym interesie wspólnoty międzynarodowej uznanie przez wszystkich jej członków, że każda osoba powinna posiadać obywatelstwo i to jedno tylko" oraz „że ideałem, do którego ludzkość powinna dążyć w tej dziedzinie, jest zniesienie zarówno przypadków bezpaństwowości, jak i podwójnego obywatelstwa". Osoba fizyczna powinna więc mieć tylko jedno obywatelstwo. W praktyce występuje jednak zjawisko podwójnego, a nawet wielorakiego obywatelstwa, które jest wynikiem rozbieżności między uregulowaniami wewnętrznymi państw dotyczącymi obywatelstwa. Może ono być wynikiem sytuacji, w której jednostka nabywa nowe obywatelstwo, nie tracąc dawnego, np. w wypadku zamążpójścia, gdy kobieta uzyskuje automatycznie obywatelstwo kraju męża, zachowując – zgodnie z prawem ojczystym – dotychczasowe, czy np. w przypadku nadania przez państwo obywatelstwa obywatelowi innego państwa, jeżeli taką możliwość przewiduje ustawodawstwo wewnętrzne tego państwa.

Podwójne i wielorakie obywatelstwo uważa się za zjawisko niepożądane, gdyż może ono wywoływać konflikty między państwami. Poszukuje się więc środków, które by im zapobiegały i wypracowuje się pewne generalne zasady służące rozwiązywaniu sprzeczności i kolizji wynikających z posiadania więcej niż jednego obywatelstwa. Niektóre państwa dopuszczają jednak możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa. Zgodnie z Europejską Konwencją o obywatelstwie prawo do podwójnego obywatelstwa mają dzieci nabywające je automatycznie w chwili urodzenia i osoby uzyskujące je w wyniku małżeństwa. Państwa mają jednak swobodę określenia w swoim ustawodawstwie, czy nabycie innego obywatelstwa nie powoduje utraty poprzedniego oraz czy nabycie lub utrzymanie obcego obywatelstwa będzie uwarunkowane zrzeczeniem się poprzedniego. Nie mogą jednak wymagać zrzeczenia się obcego obywatelstwa, jeżeli nie jest to możliwe lub trudne do przeprowadzenia. Posiadanie podwójnego obywatelstwa nie ogranicza praw i obowiązków danej osoby. Służbę wojskową odbywa ona jedynie w jednym z państw, których jest obywatelem. W zasadzie powinno być to państwo, w którym zamieszkuje, aczkolwiek nie ogranicza to jej prawa wyboru. Zwolnienie z obowiązku odbycia służby wojskowej (lub odbycie służby zastępczej) w jednym państwie nie oznacza zwolnienia z takiego obowiązku w innym, którego się jest również obywatelem.

Czasami podwójne lub wielorakie obywatelstwo prowadzi do konfliktów dotyczących prawa sprawowania opieki dyplomatycznej, służby wojskowej czy sytuacji, gdy sądy państwa trzeciego muszą rozstrzygać kwestie prawne wedle prawa ojczystego danej osoby. W ostatnim wypadku sądy wewnętrzne państw stoją wobec konieczności dokonania wyboru jednego spośród dwóch lub więcej obywatelstw. Podstawę wyboru stanowi zasada rzeczywistej więzi, czyli tzw. efektywnego obywatelstwa. Zakłada ona, „[...] że każde z uzyskanych w sposób prawidłowy obywatelstw ma takie samo znaczenie z punktu widzenia formalnoprawnego, przeto by dokonać wyboru między nimi, należy wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne, które wskazują bardziej lub mniej intensywny, bardziej lub mniej rzeczywisty charakter każdego z tych obywatelstw"[30]. Zgodnie z zasadą efektywności obywatelstwa, opieka dyplomatyczna i prawo występowania z roszczeniem należy do tego państwa, z którym jednostka jest faktycznie związana, gdzie mieszka, korzysta z praw publicznych i obywatelskich, wykonuje służbę wojskową czy znajduje się w służbie państwowej.

Rzeczywisty związek jako podstawę wyboru pozostających w kolizji obywatelstw uwzględnia Konwencja haska z 12 IV 1930 r., która w art. 5 przewiduje: „W państwie trzecim osoba posiadająca więcej niż jedno obywatelstwo winna być traktowana tak, jak gdyby posiadała jedno. Nie uchybiając przepisom prawnym, stosowanym przez państwo trzecie w kwestiach statutu personalnego i z zachowaniem obowiązujących umów. Państwo to będzie mogło na swym

[30] J. Symonides: *op. cit.*, s. 253.

terytorium uznać wyłącznie spośród obywatelstw, posiadanych przez tę osobę, bądź obywatelstwo kraju, w którym ma ona stałe i główne miejsce pobytu, bądź też obywatelstwo kraju, z którym, stosownie do okoliczności, wydaje się ona najbardziej związana".

Zasadę efektywnego obywatelstwa potwierdza również orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) z 6 IV 1955 r.[31] w sprawie Friedricha Nottebohma – obywatela Niemiec, osiadłego od 1905 r. w Gwatemali, który nabył w 1939 r. obywatelstwo Liechtensteinu, bez nawiązania rzeczywistej więzi z tym państwem. Wskazując, że obywatelstwo F. Nottebohma nie było efektywne, MTS stanął na stanowisku, iż w płaszczyźnie międzynarodowej warunkiem wywołania skutków prawnych przez obywatelstwo jest istnienie rzeczywistej więzi między państwem a jednostką. Trybunał stwierdził: „Wedle praktyki państw, orzeczeń rozjemczych i sądowych oraz opinii uczonych, obywatelstwo jest węzłem prawnym, u podstaw którego leży społeczny fakt przywiązania, efektywna solidarność bytu, interesów, uczuć, połączona z wzajemnością praw i obowiązków. Jest ono, można powiedzieć, prawnym wyrazem faktu, że jednostka, której je nadano bądź bezpośrednio działaniem ustawy, bądź aktem władzy, jest faktycznie ściślej związana z ludnością państwa, które jej nadaje obywatelstwo, niż z ludnością jakiegokolwiek innego państwa. Nadane przez państwo obywatelstwo daje państwu tytuł do wykonywania ochrony w stosunku do innego państwa tylko wtedy, gdy stanowi przełożenie na pojęcie prawne przywiązania jednostki do państwa, które uczyniło ją swym obywatelem".

MTS, analizując problem kryteriów pozwalających na ustalenie efektywnego obywatelstwa spośród dwóch lub wielu, stwierdził: „Czynniki brane pod uwagę bywają różne i waga ich zmienia się od wypadku do wypadku: domicyl jednostki zainteresowanej odgrywa tam ważną rolę, ale chodzi także o siedzibę jej interesów, jej więzy rodzinne, jej udział w życiu publicznym, przywiązanie do tego kraju, jakie okazuje, wpaja swoim dzieciom itd."[32].

Państwa dążą do ograniczenia lub eliminowania podwójnego obywatelstwa przy pomocy swojego ustawodawstwa lub zawierając umowy dwu- i wielostronne[33]. W pierwszym wypadku państwa przyjmują w ustawodawstwie wewnętrznym zasadę wyłączności obywatelstwa[34]. Z zasady tej nie wynika jednakże

[31] ICJ Reports 1955, s. 4.

[32] International Court of Justice, Reports 1955, s. 22.

[33] Np. konwencje dwustronne zawarte przez Polskę z dawnymi państwami socjalistycznymi, dotyczące uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie: Konwencja z ZSRR (Dz. U. 1966, nr 4, poz. 19); Czechosłowacją (Dz. U. 1966, nr 19, poz. 120); Bułgarią (Dz. U. 1972, nr 41, poz. 262), która została wypowiedziana 12 czerwca 1991 r.; czy Węgrami (Dz. U. 1962, nr 5, poz. 18), która uchylona została 13 stycznia 1993 r. (Dz. U. 1994, nr 45, poz. 176, 177).

[34] Zasada ta występuje już w ustawie o obywatelstwie państwa polskiego z 20 stycznia 1920 r. (Dz. U. 1920, nr 7, poz. 44), również ustawa o obywatelstwie z 15 lutego 1962 r. zawiera w art. 2 zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego, stanowiąc: „obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być uznany za obywatela innego państwa" (Dz. U. 1962, nr 10, poz. 49).

zakaz posiadania podwójnego obywatelstwa czy też konieczność likwidacji lub ograniczenie powstawania podwójnego obywatelstwa. Ma ona jedynie przeciwdziałać niekorzystnym skutkom wynikającym z tego faktu, w interesie państwa i jednostki[35].

Zasada ta należy do norm prawa wewnętrznego i jako taka nie może być wiążąca dla innych państw. Może być ona uznawana przez państwa trzecie, lecz nie jest skuteczna wobec państwa traktującego daną osobę również jako swego obywatela. Moc wiążąca tej zasady uzależniona jest także od miejsca pobytu jednostki. Jest ona w pełni skuteczna wobec jednostki w czasie pobytu na terytorium państwa jej obywatelstwa, lecz przestaje wiązać bezwzględnie, gdy osoba przenosi się na terytorium państwa drugiego obywatelstwa. Państwo trzecie, na którego terytorium przebywa osoba o więcej niż jednym obywatelstwie, może spowodować skuteczność tej zasady wobec jednostki, jeśli uzna faktyczne połączenie (efektywne) osoby z tym właśnie państwem, a nie z państwem drugiego obywatelstwa[36].

Dotychczas prawo międzynarodowe nie rozwiązało problemu eliminacji podwójnego obywatelstwa. Wymieniona Konwencja haska z 12 IV 1930 r., w art. 6, oraz liczne umowy dwustronne przewidują przyznanie osobom mającym podwójne obywatelstwo prawa opcji, tzn. prawa wyboru jednego obywatelstwa, a zrzeczenie się drugiego. Jedną z umów międzynarodowych dotyczącą zagadnienia dwupaństwowości jest Konwencja Rady Europy z 6 maja 1963 r. w sprawie redukcji przypadków posiadania wielu obywatelstw i protokół dotyczący obowiązków wojskowych w przypadkach posiadania wielu obywatelstw[37]. Stanowi ona, że nabycie obywatelstwa jednej ze stron pociąga za sobą utratę dotychczasowego obywatelstwa (art. 1) oraz przewiduje możliwość zrzeczenia się jednego z posiadanych obywatelstw i zachowania drugiego, przy czym kryterium rozstrzygającym jest miejsce zamieszkania (art. 2).

Jednocześnie z próbami wyeliminowania konfliktów związanych z podwójnym obywatelstwem, w praktyce międzynarodowej wypracowano zasadę odnoszącą się do ustalenia stosunków między państwami, których obywatelstwo posiada dana osoba, że jedno państwo nie może sprawować ochrony dyplomatycznej przeciwko drugiemu państwu, którego obywatelem jest jednocześnie osoba zwracająca się o ochronę. Zasady te znalazły odbicie nie tylko

[35] A. Seniuta: *Obywatelstwo i jego regulacja w PRL*, Wrocław 1974, s. 80.

[36] J. Jagielski: *op. cit.*, s. 34.

[37] European Treaty Series, No. 43; 24 listopada 1977 r. w Strasburgu został przyjęty Protokół zmieniający tę Konwencję (ETS, No. 95) oraz Protokół dodatkowy do Konwencji (ETS, No. 96), natomiast Drugi Protokół zmieniający Konwencję został podpisany w Strasburgu, 2 lutego 1993 r. (ETS, No. 149).

w Konwencji haskiej z 1930 r., ale również w orzecznictwie arbitrażowym i MTS[38].

Wskutek negatywnego zbiegu ustaw o obywatelstwie lub wskutek utraty posiadanego obywatelstwa i nieuzyskania innego, jednostka fizyczna może stać się bezpaństwowcem (apatrydem), czyli osobą nie posiadającą żadnego obywatelstwa. Według M. Pazdana bezpaństwowcem jest ten, kto przez narodzenie nie nabył żadnego obywatelstwa bądź ten, kto utracił dotychczasowe obywatelstwo i nie nabył nowego[39]. Osoby takie podlegają prawu państwa pobytu, ale nie korzystają z jego opieki dyplomatycznej, podlegają niekiedy gorszemu traktowaniu, mogą być wydalone, a nie posiadając paszportów spotykają się często z utrudnieniami w podróżach za granicę. Przeważnie znajdują się więc w gorszej sytuacji prawnej niż obywatele. Status prawny bezpaństwowców reguluje Konwencja nowojorska o sytuacji prawnej apatrydów z 28 IX 1954 r.[40], która weszła w życie w 1960 r. Generalnie zakłada ona, że sytuacja prawna apatrydów w poszczególnych państwach nie może być gorsza niż innych cudzoziemców.

Rozwiązanie problemu bezpaństwowości mogło nastąpić jedynie przy współdziałaniu państw, w drodze zawierania odpowiednich umów. Postanowienia umowne, które miały przyczynić się do eliminowania zjawiska bezpaństwowości, znajdują się m.in. w cytowanej Konwencji haskiej z 1930 r., w artykułach od 7 do 9 i od 13 do 17. Na przykład art. 7 przewiduje, że wydanie zwolnienia z obywatelstwa nie powoduje utraty tego obywatelstwa, jeśli osoba, która uzyskała zwolnienie, nie posiada lub nie nabyła innego obywatelstwa. Art. 14 i 15 przewidują zastosowanie prawa ziemi, jeśli dziecko bez zastosowania tego prawa byłoby bezpaństwowcem.

Zapobieganiu bezpaństwowości służą też postanowienia Konwencji w sprawie obywatelstwa kobiet zamężnych z 1957 r., odrzucające automatyczną utratę obywatelstwa przez kobiety w wypadku małżeństwa z cudzoziemcem.

Po II wojnie światowej zagadnieniem bezpaństwowości zajęła się Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ, która opracowała dwa projekty Konwencji: o ograniczeniu bezpaństwowości oraz o wyeliminowaniu bezpaństwowości. Projekty te przewidywały ułatwienia w nabywaniu obywatelstwa na podstawie prawa ziemi oraz dopuszczały utratę obywatelstwa tylko wówczas, gdy zostaje nadane inne obywatelstwo. Na podstawie pierwszego projektu Komisji 28 sierpnia 1961 r. została przyjęta Konwencja w sprawie zredukowania i wyeliminowania bezpaństwowości, która weszła w życie w 1975 r.[41] Zobowiązuje ona państwa

[38] Np. w orzeczeniu arbitrażowym w sporze między Egiptem i St. Zjednoczonymi w sprawie Salema. Por. Reports of International Arbitral Awards, t. II, s. 1165 i nast.; w opinii doradczej MTS w sprawie odszkodowań za straty poniesione w służbie ONZ z 1949 r. Por. International Court of Justice, Reports 1949, s. 175–188.

[39] Por. M. Pazdan: *Prawo prywatne międzynarodowe, zarys wykładu*, Warszawa 1987, s. 46.

[40] United Nations Treaty Series (UNTS), vol. 360, s. 130.

[41] Tekst Konwencji [w:] „Yearbook of Human Rights" 1961, s. 427.

do nadawania obywatelstwa bezpaństwowcom urodzonym na ich terytorium i zakazuje pozbawienia obywatelstwa osób, które w wyniku takiego aktu stałyby się bezpaństwowcami. W odniesieniu do sukcesji państw, art. 10 zobowiązuje państwa–strony Konwencji jedynie do dołożenia najskuteczniejszych starań, aby traktaty dotyczące zmian terytorialnych zawierały klauzule o obywatelstwie, prowadzące do eliminacji przypadków bezpaństwowości.

Zjawisko bezpaństwowości łączy się z uchodźstwem, gdyż w pewnych sytuacjach czasami uchodźca staje się bezpaństwowcem. W wypadku uchodźcy, przywrócenie poprzednio posiadanego obywatelstwa jest przesłanką wygaśnięcia statusu uchodźcy, przewidzianą przez Konwencję genewską z 1951 r. oraz przez ustawodawstwo wielu państw. W rozumieniu konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 28 VII 1951 r. i Protokołu dotyczącego uchodźców z 31 I 1967 r.[42] oraz Statutu Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców z 1950 r.[43] uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw wrócić do tego państwa".

Zakwalifikowanie danej osoby do kategorii uchodźców należy do kompetencji państwa–strony Konwencji. Natomiast kwalifikowanie do kategorii uchodźców objętych zakresem działania Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców należy do kompetencji tego urzędu.

Analizując zagadnienie obywatelstwa w świetle prawa międzynarodowego, należy również uwzględnić nową kategorię obywatelstwa, jaką jest „obywatelstwo europejskie". Od wejścia w życie, 1 XI 1993 r., Traktatu o Unii Europejskiej – podpisanego 7 II 1992 r. w Maastricht – aktualne stały się zmiany przezeń dokonane w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej. Spowodowało to, że obowiązującą instytucją prawną stało się obywatelstwo europejskie[44]. Oceny znaczenia instytucji obywatelstwa Unii są niejednoznaczne i ostrożne. W związku z tym Urlich K. Preuß pisze: „Jeśli w rzeczywistości idea obywatelstwa europejskiego się zmaterializuje, uzasadnione będzie założenie, że jego znaczenie i waga dla trwającego procesu integracji zostaną w dużym stopniu określone przez koncepcje obywatelstwa, które były rozwinięte w poszczególnych państwach członkowskich Wspólnoty. [...] tradycje narodowe i szczegóły koncepcyjne

[42] Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515 i 517.

[43] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr 428(v) z 14 XII 1950 r.

[44] Por. tekst Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska: *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lublin 1994, s. 37–174 oraz s. 316–334.

poszczególnych państw członkowskich będą miały ogromny wpływ na kształt rozwijającego się pojęcia obywatelstwa Unii. Jest to trudne do wyobrażenia, że instytucja, tak istotna dla struktury ustroju konstytucyjnego, jaką jest obywatelstwo, mogłaby zostać zbudowana bez skorzystania z idei wywodzących się z podstawowych idei konstytucyjnych państw członkowskich"[45].

Traktat o Unii Europejskiej w art. 8 ust. 1 stanowi: „Każda osoba, posiadająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego, jest obywatelem Unii". Natomiast w ustępie 2 stwierdza: „Obywatele Unii korzystają z praw ustanowionych niniejszym Traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym".

Z postanowień tych wynika, że obywatelstwo Unii jest wzajemną więzią prawną między osobą przynależną do państwa członkowskiego a Unią. Nie zastępuje ono obywatelstwa państw członkowskich, lecz jedynie je uzupełnia. Obywatele mają prawo korzystać z uprawnień ustanowionych Traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym, a Unia ma obowiązek poszanowania praw i wykonywania obowiązków przyjętych dla ich zabezpieczenia. Prawa, które Traktat przenosi na obywateli Unii (art. 8a–8d), obejmują prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich oraz prawa: udziału w głosowaniu i kandydowaniu w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich, w których zamieszkują, na tych samych warunkach co obywatele tego państwa (prawo to zostało już zastosowane podczas wyborów europejskich 9 i 12 czerwca 1994 r.), prawo do korzystania z ochrony dyplomatycznej lub konsularnej władz każdego z państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa, ponadto prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego i zwracania się do Mediatora (ombudsmana), mianowanego przez Parlament Europejski na czas swojej kadencji, uprawnionego do przyjmowania skarg pochodzących od wszystkich obywateli Unii oraz od wszystkich osób fizycznych i prawnych zamieszkujących lub mających swą siedzibę statutową w państwie członkowskim, a dotyczących nieprawidłowości w działaniu organów Wspólnoty z wyjątkiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji. Należy również wspomnieć o nowych dwóch uprawnieniach, które wprowadza Traktat Amsterdamski. Są to: prawo formułowania listów (quasi-skarg) do instytucji Wspólnot Europejskich (art. 21 TWE), które kreuje u adresata obowiązek odpowiedzi, oraz prawo dostępu do dokumentów wybranych instytucji Wspólnot – Parlamentu, Rady UE i Komisji (art. 255 TWE). Obywatele państw członkowskich korzystają w takim samym stopniu z tych samych praw we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od swojej przynależności państwowej, a prawa te, z wyjątkiem dwóch ostatnich, rodzą zobowiązania państw członkowskich.

[45] Por. U. K. Preuß: *Wstępne uwagi o koncepcji obywatelstwa europejskiego*, [w:] *Obywatelstwo w Europie...*, s. 16.

Katalog praw, sformułowany w art. 8a–8d, może być rozszerzony, bowiem art. 8e Traktatu stanowi, że Rada może jednomyślnie, działając na propozycję Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, wydać akt prawny, który wzmocni lub uzupełni katalog praw. Zgodnie z tym samym artykułem nie można jednak uszczuplić lub ograniczyć tych praw w stopniu większym niż pozwala na to sam Traktat. Prawa obywateli Unii uzyskały też ochronę sądową. Zgodnie bowiem z art. L Traktatu o Unii Europejskiej, katalog praw związanych z obywatelstwem (artykuły 8–8e) w pełni podlega jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Ostateczny status prawny obywateli europejskich zapewne określi dualizm obywatelstwa państwowego i Wspólnoty. Przypuszczalnie państwa członkowskie Unii będą rozszerzały treść pojęcia obywatelstwa europejskiego, rezygnując z całości swojej suwerenności, tak jak ma to miejsce w kwestii opieki dyplomatycznej, którą może sprawować przedstawicielstwo któregokolwiek z państw członkowskich Unii. Rozszerzenie sfery praw politycznych, umożliwiające obywatelom poszczególnych państw członkowskich Unii uczestniczenie w wyborach municypalnych i działanie na poziomie samorządowym czy praktykowanie praw socjalnych, potwierdzone przez prawodawstwo Trybunału Sprawiedliwości, prawdopodobnie nie wystarczyłoby do uczynienia z obywatela państwa członkowskiego obywatela Unii, gdyby nie dodano do nich innych praw związanych z przekazywaniem suwerenności. Takie dziedziny życia publicznego jak służba zdrowia, szkolnictwo czy publiczne służby handlowe (ale z wyjątkiem policji, wojska i spraw zagranicznych) staną się dostępne dla każdego obywatela Wspólnoty.

Obywatelstwo, jak wynika z przedstawionych rozważań, jest instytucją prawną, a więc opierającą się na regulacji prawnej. Unormowania prawne, mające za przedmiot obywatelstwo, określa się mianem prawa o obywatelstwie. Prawo o obywatelstwie stanowić może część prawa konstytucyjnego lub administracyjnego czy prawa międzynarodowego prywatnego, jak ma to miejsce w systemach romańskich. Reguluje ono zagadnienie nabywania, posiadania i utraty obywatelstwa oraz kompetencje organów i procedury z tym związane, określa więc pozycję jednostki w państwie, a więc jej indywidualny status. Czasami jednak – co podkreśla się w doktrynie – regulacja ta może mieć charakter zbiorowy, jak ma to miejsce w wypadku sukcesji państw.

Jak już wcześniej zaznaczono, regulacja instytucji obywatelstwa należy do wyłącznej kompetencji państwa, jest wynikiem jego suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej, ale obywatelstwo wyraża też związek pomiędzy jednostką a państwem w sferze prawa międzynarodowego. Obywatelstwo jest więc również przedmiotem uregulowań prawa międzynarodowego, które podkreślając prawo każdego państwa do regulowania instytucji obywatelstwa w swoim ustawodawstwie, jednocześnie wskazuje, że ustawodawstwo to powinno być zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i ogólnie uzna-

nymi zasadami w przedmiocie obywatelstwa. Przewidziane w umowach międzynarodowych zasady odgrywają istotną rolę w zapobieganiu kolizji między przepisami o obywatelstwie różnych państw.

Zgodność prawa wewnętrznego poszczególnych państw z prawnomiędzynarodowymi zasadami dotyczącymi obywatelstwa stanowi podstawowy warunek powszechnego uznania regulacji wewnętrznej w stosunkach międzynarodowych. Jak zauważa W. Czapliński: „Nabycie obywatelstwa danego państwa, dokonane z naruszeniem norm międzynarodowych dotyczących obywatelstwa, a w szczególności z naruszeniem zasady efektywności, nie wyklucza skuteczności tego nadania w prawie wewnętrznym. Działania takie nie powinny jednak być uznane przez inne państwa. Ustawodawstwo o obywatelstwie poszczególnych państw powinno być dostosowane do umów międzynarodowych oraz do norm zwyczajowych, za których naruszenie państwo ponosi odpowiedzialność międzynarodową"[46].

SUMMARY

Citizenship is an institution that, in respect of law, permanently binds an individual with the state and it forms a basis underlying the set of the individual's rights and duties towards the state and of the state towards the individual as its citizen.

Citizenship is a legal institution and thereby based on legal regulation. Regulation of the institution of citizenship is exclusively in the state's competence, it is the result of its internal and external sovereignty, but citizenship also expresses the connection between the individual and the state under international law. Citizenship is therefore subject to regulations by international law, which, while it emphasizes the right of every state to regulate the institution of citizenship in its own legislation, points out that this legislation should comply with international agreements and customs, and generally accepted principles concerning citizenship. Certain constraints on the possibility of freely shaping the institution of citizenship by state legislation can thus stem from international agreements that may obligate the state to introduce the rules and norms provided for by those agreements into the domestic law regulating the issue of citizenship. The principles stipulated in international agreements play a significant part in preventing conflicts between provisions regarding citizenship in different countries.

[46] W. Czapliński: *op. cit.*, s. 112.